

TÁC ĐỘNG CỦA HOA KỲ TỚI LIÊN KẾT CHÍNH TRỊ Ở MỸ LATINH

ThS. Nguyễn Lan Hương
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Nhìn vào những liên kết chính trị tại khu vực Mỹ Latinh, chúng ta có thể nhận thấy đặc điểm nổi bật nhất là sự tồn tại đồng thời của hai hệ thống liên kết chính trị: một hệ thống do Mỹ khởi xướng, thúc đẩy và chi phối, và một hệ thống do các nước Mỹ Latinh hợp tác, liên kết để phát triển. Gắn với mỗi hệ thống liên kết chính trị đó là những đặc điểm riêng, được hình thành và phát triển do tác động của môi trường quốc tế và khu vực, ý đồ của các nước sáng lập và cân bằng quyền lực trên trường quốc tế... Dưới đây chúng ta sẽ tìm hiểu tác động của Hoa Kỳ tới những liên kết chính trị ở Mỹ Latinh.

I. Tác động của Hoa Kỳ

1. Quá trình hình thành và phát triển

Chủ nghĩa liên Mỹ phản ánh vai trò tích cực của Mỹ trong việc dàn xếp những khuôn khổ thể chế có lợi cho mình, phục vụ cho các mục tiêu kinh tế, chính trị, quân sự, an ninh. Có thể thấy rõ điều này trong việc Mỹ thúc đẩy thành lập các thể chế quản trị châu Mỹ: một loạt các cuộc hội thảo liên Mỹ, được tổ chức từ

năm 1889, hoạt động của Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS) từ năm 1948 và vô số các thể chế Liên Mỹ, gồm cả Hội nghị thương định nguyên thủ quốc gia từ năm 1994.

Thực tế lúc đầu chủ nghĩa đơn phương và sự khẳng định bá quyền của Mỹ (thể hiện qua học thuyết Monroe và học thuyết Cây gậy và củ cà rốt) tại Mỹ Latinh đã gây mất lòng tin cho các nước Mỹ Latinh, cản trở Mỹ Latinh ủng hộ các khuôn khổ thể chế hợp tác do Mỹ bảo trợ để thúc đẩy hội nhập kinh tế và an ninh khu vực. Đồng thời, chủ nghĩa đơn phương Mỹ cũng cản trở sự phát triển bất kỳ chính sách hợp tác nào của Mỹ Latinh vào thời điểm này. Bằng chứng là Hội nghị liên Mỹ đầu tiên do Chính phủ Mỹ triệu tập diễn ra vào cuối năm 1889 nhưng phải tới năm 1936 mới xuất hiện cơ hội đầu tiên cho việc phát triển một khuôn khổ thể chế chung tại Hội nghị liên Mỹ về duy trì hòa bình ở Buenos Aires. Tuyên bố Lima (tại Hội nghị liên Mỹ lần thứ 8) là ý tưởng hành động tập thể vì mục tiêu an ninh chung rất quan trọng, do nó tập hợp được sự ủng hộ xung quanh nguyên tắc hội nhập châu Mỹ và vì một mục tiêu cụ thể.

Mục tiêu chung được thể hiện cụ thể trong Nghị quyết XV về An ninh tập thể, thiết lập nguyên tắc an ninh chung châu Mỹ thông qua Tuyên bố Hỗ trợ tương hỗ (Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca TIAR) (còn gọi là Hiệp ước Rio). Tiếp đó là sự ra đời của Ủy ban Quốc phòng liên Mỹ (Inter-American Defence Board IADB), chịu trách nhiệm về hợp tác quân sự châu Mỹ. Thời điểm này, việc dần xếp thể chế an ninh quan trọng nhất - Hệ thống phòng thủ liên Mỹ được sự hậu thuẫn của Mỹ và sự ủng hộ của Mỹ Latinh đã chính thức được thiết lập dựa trên các nguyên tắc được đặt ra từ hội nghị Washington 1889, và bao gồm các hiệp ước Rio và IADB.

Hoàn cảnh Chiến tranh Lạnh buộc các nước Mỹ Latinh phải lựa chọn ủng hộ Mỹ chống lại sự lan rộng của 'Chủ nghĩa Cộng sản', nhờ vậy Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS) do Mỹ bảo trợ chính thức ra đời. Năm 1948, Hội nghị châu Mỹ ở Bogota hình thành các hiệp ước và thiết lập hiến chương cho OAS. Một khuôn khổ thể chế nhằm quản trị châu Mỹ bắt đầu phát triển. Những mục tiêu về kinh tế, chính trị, an ninh đạt được thông qua hai khuôn khổ thể chế trước đó là hiệp ước Rio và IADB, qua OAS và Ngân hàng Phát triển liên Mỹ (BID). Mỹ khẳng định quan điểm các thể chế khu vực và quốc tế như IADB và OAS được tạo ra và duy trì như công cụ kiểm soát hiệu quả với sự thiết lập và bảo

đảm khu vực ảnh hưởng của mình trong trật tự hai cực.

Năm 1991 là thời điểm quan trọng bắt đầu quá trình xem xét lại và cải cách hệ thống liên Mỹ. Tại các nước trong khu vực, các chính phủ dân sự được bầu dân chủ bắt đầu lên nắm quyền. Hệ quả trực tiếp là các nước Mỹ Latinh bắt đầu giảm quy mô lực lượng quốc phòng và ngân sách quốc phòng. Tại Trung Mỹ, tiến trình hòa bình Esquipulas bắt đầu. Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE) phối hợp hoạt động an ninh tại Tây Âu mang lại một mô hình mới cho việc xây dựng niềm tin. Canada trở thành thành viên chính thức của OAS năm 1990 và là một chủ thể đóng góp quan trọng trong việc xây dựng chương trình an ninh vì con người. Sự hội tụ các xu hướng toàn cầu và tại châu Mỹ mang lại những thách thức cũng như các cơ hội xem xét lại khuôn khổ hợp tác an ninh chính trị hình thành từ Chiến tranh thế giới thứ hai.

Những xu hướng mới khiến Mỹ và Mỹ Latinh bắt đầu đánh giá lại vấn đề an ninh chính trị của khu vực. Một chương trình nghị sự rộng bao gồm cả những vấn đề chính trị an ninh truyền thống và phi truyền thống dần dần được xây dựng. Dưới sự bảo trợ của OAS, Ủy ban Quốc phòng liên Mỹ (IADB) được đổi tên thành Hội đồng An ninh châu Mỹ (CHS) năm 1994. Mục tiêu chính của CHS là mở rộng những vấn đề an ninh chung đang tồn tại và khái

niệm IADB về hợp tác quân sự giữa các nước bao gồm không chỉ những vấn đề an ninh rõ ràng như buôn lậu ma túy hay xung đột giữa các nước, mà cả các vấn đề như xây dựng niềm tin, độc lập kinh tế, phát triển xã hội bảo vệ dân chủ và môi trường.

Sau năm 1991, nạn buôn lậu ma túy trở thành tâm điểm chú ý và là mối đe dọa an ninh. Để đương đầu với nó, chính quyền Mỹ cần làm dịu bớt môi trường quốc tế mà các nước Mỹ Latinh đang cho là bị buộc phải gần với Mỹ bởi các nguyên tắc và giá trị chung. Điều này dẫn tới sự ra đời một số cơ chế quản trị mới trong OAS, như Ủy ban kiểm soát lạm dụng ma túy liên Mỹ (Inter-American Drug Abuse Commission - CICAD)... Dưới cái ô của OAS, thông qua CICAD và Cơ chế đánh giá đa phương (Multi-lateral Evaluation Mechanism MEM), Hoa Kỳ và Mỹ Latinh, từ bỏ bớt một số thẩm quyền, dù còn khiêm tốn cho OAS và dần phát triển cơ chế chống buôn lậu ma túy. Các nước thành viên OAS dần thiết lập những hành vi mong đợi chung của các nhà nước tại châu Mỹ thông qua một cơ chế chống buôn lậu ma túy đang dần hình thành.

Bước vào thế kỷ XXI, nhất là sau vụ khủng bố 11/9/2001, các vấn đề an ninh ngày càng được chú ý, khái niệm an ninh ngày càng được mở rộng. Trong phiên họp Đại hội đồng OAS lần thứ 32, tổ chức tại Barbados năm 2002, Tuyên ngôn Bridgetown tuyên bố những thách

thức an ninh chung như khủng bố, tội phạm có tổ chức, buôn lậu ma túy, vũ khí và đạn dược, đề phòng thảm họa, xuống cấp môi trường được ưu tiên. Tháng 10/2003, OAS thông qua khái niệm mới về an ninh Tây bán cầu thông qua Tuyên ngôn an ninh châu Mỹ. Theo tuyên bố này, những quan tâm và đe dọa an ninh Tây bán cầu cần được mở rộng để bao quát những đe dọa mới phi truyền thống, gồm các khía cạnh về chính trị, xã hội, y tế và môi trường. Thách thức an ninh với châu Mỹ được xác định gồm khủng bố, tội phạm tổ chức xuyên quốc gia, vấn đề ma túy toàn cầu, tham nhũng, rửa tiền, buôn lậu vũ khí và liên kết giữa các mối đe dọa này. Ngoài ra những vấn đề nghèo khổ và loại trừ xã hội của một bộ phận lớn dân chúng cũng được cho là nguyên nhân gây mất ổn định và dân chủ, làm xói mòn liên kết xã hội và phá hoại an ninh quốc gia. Tuyên bố còn mở rộng khái niệm an ninh bao gồm cả những đe dọa trước mắt về các thảm họa thiên nhiên và con người, HIV/AIDS và các bệnh tật, và các nguy cơ sức khỏe, xuống cấp môi trường; buôn người; tấn công an ninh mạng; nguy cơ phá hoại xuất hiện trong trường hợp có vụ tai nạn trong chuyển chở các nguyên vật liệu nguy hiểm tiềm tàng, gồm cả dầu và chất thải độc hại, nguyên liệu hạt nhân; khả năng tiếp cận, sở hữu và sử dụng vũ khí hủy diệt và chuyển chở của khủng bố.

Những vấn đề an ninh mới tại châu Mỹ bị cho là mơ hồ, khó hiểu. Tuy nhiên, còn một điều khó khăn hơn nhiều là làm thế nào để các chính quyền và các thể chế trong khu vực giải quyết được những vấn đề mất an ninh này. OAS và các thể chế an ninh như IADB, Hiệp ước Rio, CICAD đàm nhận giải quyết những vấn đề khác nhau, nhưng hoàn cảnh mới đã cản trở việc thực hiện tốt nhiệm vụ và đặt ra yêu cầu về đổi mới cấu trúc của hệ thống liên Mỹ.

Việc giải quyết vấn đề an ninh cần được thực hiện dưới tinh thần đoàn kết và hợp tác khu vực, trong khuôn khổ kiến trúc thể chế của an ninh châu Mỹ, nhiệm vụ cần xác định là liên kết giữa OAS, IADB và Hiệp ước Rio.

2. Những vấn đề đặt ra

Ủy ban Quốc phòng liên Mỹ (IADB) và Hiệp ước Rio

Sắp xếp của IADB là một trong những vấn đề gây tranh cãi nhất trong nhiều năm qua. Quan hệ trong OAS chứa đựng những căng thẳng lịch sử do chia rẽ chính trị của thời Chiến tranh Lạnh và quan hệ đối đầu dân sự - quân sự trong khu vực. IADB được thành lập tại Hội nghị tư vấn năm 1942 sau khi Nhật Bản tấn công Trân Châu Cảng. IADB chịu trách nhiệm nghiên cứu những vấn đề quốc phòng châu Mỹ và kiến nghị giải pháp. IADB không được đề cập trong Hiến chương OAS năm 1948, nhưng vẫn là một phần

của toàn bộ Hệ thống liên Mỹ, với sự tư chủ tương đối như tổ chức riêng trong vấn đề quân sự của khu vực, tách biệt với hình thức dân sự khác của OAS. Từ những năm 1990, do thay đổi môi trường chính trị an ninh của khu vực với việc tăng cường dân chủ ở các nước trong khu vực, và việc không có kẻ thù toàn cầu, mục tiêu của Ủy ban không còn rõ ràng nữa.

Vấn đề thành phần pháp lý của IADB được nêu trong chương trình nghị sự của Hội đồng An ninh châu Mỹ (CHS) ngay từ đầu. Phải tới tận tháng 3/2006, dưới sự lãnh đạo của Đại sứ Chile Esteban Tomic, thì Ủy ban IADB mới có thể đề ra những kiến nghị và đề trình sửa đổi Hiến chương trước Đại Hội đồng. Nghị quyết được thông qua vào 16/3/2006 kết hợp IADB với OAS với tư cách là một 'thực thể' có sự tư chủ về kỹ thuật. Nhằm giải quyết lo ngại về chức chủ tịch vĩnh viễn IADB thuộc về Mỹ, giải pháp về chức vị chủ tịch luân phiên được đề ra và tháng 7/2006 lãnh đạo IADB thuộc về một quan chức Brazil. IADB là một phần OAS, nhưng quan hệ với CHS và nhiệm vụ của IADB vẫn chưa rõ ràng

Hiệp ước Rio

Hiệp ước Rio là một trụ cột khác của hệ thống liên Mỹ. Hiệp ước là sản phẩm của một loạt các cuộc họp bắt đầu từ năm 1936 trong giai đoạn Hoa Kỳ dẫn vạch ra học thuyết Monroe về can thiệp đơn phương nếu cần.

Cả Hiệp ước Rio hay các điều khoản về hòa bình và an ninh tập thể của Hiến chương OAS (chương V và VI) được dẫn chứng ra trong khoảng 22 trường hợp trong giai đoạn 1948-1990. Phần lớn những dẫn chứng về điều khoản hòa bình và an ninh liên quan tới những tranh chấp giữa các nước Mỹ Latinh, và một số trường hợp được Mỹ lấy dẫn chứng nhằm bào chữa cho các hành vi đơn phương của mình như tại Guatemala năm 1954 và Cộng hòa Dominica năm 1964. Hoa Kỳ lờ đi hiệp ước khi ủng hộ Anh chống lại Argentina trong cuộc khủng hoảng Falkland/ Malvinas năm 1982 và trong một số trường hợp khi áp dụng hành động đơn phương tại khu vực như tại Grenada năm 1983, Panama năm 1989 và trong xung đột Trung Mỹ. Trong phát biểu tại OAS ngày 7/11/2001, Tổng thống Mexico Vicente Fox gọi Hiệp ước này là "lỗi thời và vô dụng". Năm 2002, Mexico chính thức rút khỏi hiệp ước. Và Hiệp ước cũng không được đề cập tới trong tuyên bố về An ninh tại Tây bán cầu vào tháng 11/2003. Điều này cho thấy vai trò của hiệp ước bị suy giảm rất nhiều.

Khi các chương trình an ninh được mở rộng, các thể chế dân sự giành được trách nhiệm trong hầu hết, nếu không muốn nói là mọi vấn đề mới. OAS điều phối chung một phần thông qua các cơ quan như CICAD, Ủy ban Trung Mỹ chống khủng bố (CICTE),

Ban an ninh đa chiều mới, và các cơ quan khác. Một số cơ quan hoạt động tốt, nhưng các cơ quan khác thì lại ít hiệu quả hơn. Thực tế là hiệu quả hoạt động của các tổ chức này gặp nhiều thách thức do thiếu nguồn lực cả về tài chính và nhân sự.

Tóm lại, hệ thống liên Mỹ hiện có một chương trình nghị sự an ninh toàn diện. Khó khăn hiện nay là thiếu thiện chí giữa các nước thúc đẩy chương trình nghị sự này. Bước đi quan trọng đầu tiên là phải kết hợp IADB vào OAS. Cả hai tổ chức này nên bắt đầu xem xét làm thế nào để tái cơ cấu và tái tập trung hoạt động của chúng nhằm đạt được kết quả trong các lĩnh vực tương thích.

Ngoài ra, việc tăng thêm thiện chí chính trị là nhằm tránh các tranh luận gây tranh cãi trong thống nhất tổ chức tạo ra cách tiếp cận an ninh đa chiều trong khu vực. Chương trình an ninh mới mở ra chương mới cho hợp tác khu vực, nhưng cần có sự lãnh đạo vững mạnh hơn, cam kết vững chắc hơn để có một cơ cấu thể chế hiệu quả tại châu Mỹ có khả năng tạo ra sức mạnh tổng hợp tại các diễn đàn quốc tế, khu vực, tiểu khu vực, từ quốc gia sang tiểu vùng và toàn vùng. Các nhà lãnh đạo trong cấu trúc liên kết mới cần tập trung vào vấn đề an ninh thực sự, hơn là tạo tranh luận về định nghĩa. Do mức độ ưu tiên về an ninh là khác nhau giữa các vùng nên không có một sự sắp xếp đơn giản giữa chúng.

II. Liên kết kinh tế tác động tới liên kết chính trị

Từ việc xây dựng các thiết chế chính trị, Mỹ chuyển sang thiết lập các thiết chế kinh tế, nhưng cũng không nằm ngoài các mục tiêu chính trị trên. NAFTA được ký giữa hai nước phát triển (Mỹ, Canada) và một nước đang phát triển (Mexico) năm 1994. Nó tạo cơ sở cho đàm phán song phương và khu vực của Mỹ với nước khác, nhiệm vụ xa hơn là mở đường tạo ra FTAA. Kế hoạch thành lập FTAA do Mỹ khởi xướng được 34 Tổng thống Mỹ Latinh và Caribbean chấp thuận tại Hội nghị Miami năm 1994.

Mục tiêu ban đầu của FTAA là tính toán của Mỹ về vấn đề lợi ích an ninh và dân chủ bởi thực tế cho thấy chương trình thương mại chỉ đứng hàng hai trong Hội nghị thương đỉnh châu Mỹ 1994 và trở thành trung tâm tại Hội nghị thương đỉnh Santiago 1998 là nhờ vào việc duy trì động lực và sức ép từ các chính phủ Mỹ Latinh và Caribbean. Với Mỹ, việc mở rộng lợi ích tiếp cận thị trường trong FTAA mang lại lợi thế nhằm giải quyết các vấn đề an ninh chính ở khu vực như ma túy, nhập cư, môi trường, khủng bố, bao loan, dầu mỏ, năng lượng. Tuy nhiên, cho rằng Mỹ không có lợi ích kinh tế và thương mại với kế hoạch khu vực là không đúng. Kế hoạch FTAA không mang nhiều ý nghĩa mở rộng thương mại, nhưng lại mang nhiều ý nghĩa về việc truyền dẫn các nguyên tắc thương mại

trong khu vực những nguyên tắc liên quan tới những vấn đề thương mại mới như sở hữu trí tuệ, thu mua của chính phủ, chính sách cạnh tranh, nguyên tắc đầu tư...

FTAA cũng cho thấy sự thay đổi trong chính sách thương mại của Mỹ. Từ khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ hai tới những năm 1990, Hoa Kỳ thúc đẩy tự do thương mại trên cơ sở toàn cầu, không phân biệt đối xử, trong khuôn khổ GATT. Trong nhiều thập kỷ, Hoa Kỳ có thái độ chống đối các dần xếp khu vực, coi đó là sự phân biệt đối xử và ít mang lại hiệu quả hơn so với đàm phán đa phương. Và tới những năm 1980, Hoa Kỳ mới chỉ thiết lập hai khu vực mậu dịch tự do với Canada và Israel. Đây được coi là những trường hợp đặc biệt do một nước là đồng minh thân cận có vị trí sát sườn, một nước là đồng minh quan trọng tạo chỗ đứng cho Mỹ tại Trung Đông. Trong bối cảnh mới, FTAA nhằm thực thi nhiệm vụ cơ bản biến châu Mỹ thành mô hình chủ nghĩa khu vực mở được áp dụng trên thế giới. Chủ nghĩa khu vực mới mang lại cho Mỹ công cụ mới trong bối cảnh đàm phán căng thẳng về tự do hóa thương mại toàn cầu, cũng như khả năng xây dựng một khuôn khổ mới cho quan hệ liên Mỹ. Kết quả của sự thay đổi chính sách này định hình lại các quan hệ ở Tây bán cầu do Mỹ tìm cách giữ vai trò trục bánh xe gắn với các nền kinh tế tư nhân hóa và mở cửa.

III. Sự thay đổi vai trò của Mỹ trong liên kết chính trị liên Mỹ

Quan sát và phân tích thực trạng hệ thống quản trị châu Mỹ do Mỹ chủ động xây dựng nên, chúng ta cũng có thể nhận thấy hiện thời, Mỹ đang dần từ bỏ vai trò tích cực chủ động ban đầu, coi OAS và FTAA là công cụ chính cho sự quản trị của mình tại khu vực. Thay vào đó Mỹ chuyển sang cách tiếp cận song song, chẳng hạn trong lĩnh vực chính trị Mỹ ủng hộ tiến trình *Tiến trình Williamsburg 1995*.

Theo quan điểm của Mỹ, do môi trường quốc tế mới, thứ nhất chương trình nghị sự an ninh châu Mỹ cần giới hạn mọi vấn đề an ninh cụ thể và thứ hai, an ninh quốc gia Mỹ không thể chỉ tin cậy vào những tổ chức đa phương như OAS, vì vậy, Mỹ cần tập hợp sự ủng hộ của Mỹ Latinh vào chương trình nghị sự an ninh chung, Mỹ ủng hộ Tiến trình Williamsburg năm 1995, một lộ trình song song hoàn toàn dưới sự kiểm soát của Bộ Quốc phòng Mỹ. Tiến trình Williamsburg tập trung vào hợp tác quân sự - quân sự, do Bộ Quốc phòng trực tiếp chỉ đạo và tài trợ gồm 6 điểm chính: 1) Nhân thức an ninh chung dựa vào duy trì dân chủ; 2) Thừa nhận các lực lượng an ninh quân sự đóng vai trò chính trong hỗ trợ và bảo đảm lợi ích chính đáng của các nhà nước dân chủ và có chủ quyền; 3) Khẳng định lại các lực lượng vũ trang đóng vai trò phụ thuộc vào chính

quyền kiểm soát dân chủ, nằm trong khuôn khổ hiến pháp quốc gia, tôn trọng nhân quyền; 4) Thúc đẩy đàm phán mở về các vấn đề quốc phòng; 5) Thiết lập một mục tiêu cuối cùng cho giải quyết tranh chấp biên giới nổi bật và các tranh chấp khác thông qua biện pháp thương lượng; 6) Thúc đẩy hợp tác lớn hơn trong hỗ trợ đáp ứng các yêu cầu an ninh, gồm cả khủng bố ma túy.

Từ quan điểm chính quyền Mỹ về chính trị, đặc biệt sau vụ khủng bố 11/9/2001, Bộ Quốc phòng Mỹ căn cứ theo đuổi các mục tiêu an ninh chiến lược cụ thể sau: 1) một chương trình an ninh bán cầu Tây giúp củng cố dân chủ bằng việc hỗ trợ các thể chế nhà nước vững mạnh. Như trường hợp của Haiti cho thấy, Mỹ cần dành nguồn lực đáng kể cho các lực lượng vũ trang nhằm khôi phục chính quyền được lựa chọn; 2) Kiểm soát trực tiếp, chú ý và phân bổ nguồn lực nhằm củng cố các quan hệ dân sự quân sự ở một số nước như Colombia và củng cố thực hiện dân sự các vấn đề quân sự; 3) Củng cố nghị quyết hòa bình các tranh chấp, và sự minh bạch quốc phòng và niềm tin vào các biện pháp xây dựng an ninh; 4) thực hiện trách nhiệm quân sự của Mỹ theo Hiệp ước Kênh đào Panama trong việc chuyển giao dân từng phần, cũng như quyết định sự hiện diện quân sự tại Panama; 5) đương đầu với buôn lậu ma túy và chống lại khủng bố quốc tế bởi cả Mỹ

và Mỹ Latinh; 6) cải thiện khả năng tham gia hoạt động quân sự chung trong gìn giữ hòa bình; 7) ngăn chặn thảm họa nhân đạo; 8) ngăn chặn phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt. Vì vậy thậm chí khi tiến trình Williamsburg có thể được coi như nỗ lực hướng tới chủ nghĩa đa phương, quyết định kiểm soát vẫn thuộc sự kiểm soát quân sự của Mỹ. Chính quyền Mỹ sẵn sàng chấp nhận hoạt động hợp tác với các nước láng giềng chỉ khi quân đội của Mỹ có thể quyết định phân bổ nguồn lực và quan trọng nhất, chương trình nghị sự an ninh châu Mỹ tiến triển.

Đồng thời, trong lĩnh vực kinh tế Mỹ chuyển từ quan điểm thúc đẩy thành lập FTAA sang ký các FTA song phương. Những bế tắc trong FTAA (do mâu thuẫn Mỹ - Brazil về mô hình hội nhập) cùng các vụ khủng bố 11/9/2001 nổ ra, dẫn tới sự thay đổi mới trong chính sách đối ngoại của Mỹ, chệch hướng khỏi sự chú ý ban đầu là Mỹ Latinh. Tiến trình FTAA bị tạm dừng. Kể từ đó, chính sách thương mại của Mỹ với khu vực mất động lực hội nhập và hướng tới hình thức song phương. Năm 2002, Tổng thống G.W. Bush thành công trong việc giành được thẩm quyền đàm phán nhanh từ Quốc hội và chính quyền của ông thúc đẩy đàm phán song phương với các nước Mỹ Latinh.

Hiệp định đầu tiên hoàn thành với Chile năm 2003, 15 năm sau khi nỗ lực kết nạp vào NAFTA bị thất

bại. Những năm sau, Mỹ kết thúc đàm phán với các nước Trung Mỹ, tạo ra US-DR-CAFTA.

Mỹ cũng hoàn thành đàm phán với Peru, Colombia và Panama, nhưng những hiệp định này chưa có hiệu lực. Peru đã phê chuẩn hiệp định với Mỹ, nhưng Colombia và Panama thì chưa. Quốc hội Mỹ chưa phê chuẩn hiệp định nào, và chủ đề này ngày càng mang tính chính trị. Những người thuộc đảng Dân chủ, chiếm đa số trong Quốc hội Mỹ từ sau những cuộc bầu cử tháng 11/2006 có thái độ chủ nghĩa bảo hộ, một số người chống lại các hiệp định tự do thương mại nói chung, những người khác nói họ có thể ủng hộ nếu chúng bao gồm các điều khoản lao động và môi trường.

Nhiều khả năng là sau khi kết thúc hiệp định với hai nước trong Cộng đồng các nước ANDEAN, Mỹ tìm cách hoàn thành các hiệp định với Uruguay và Paraguay, thành viên của MERCOSUR. Tháng 1/2007, Mỹ hoàn thành hiệp định khung và Thương mại và đầu tư với Uruguay, dù hai bên không thành lập khu vực mậu dịch tự do, nhưng đây cũng có thể là bước tiến tới nếu hai bên mong muốn. Về phía Paraguay, không hiệp định nào được ký, nhưng Mỹ cố tiếp cận với nước này trong lĩnh vực quân sự.¹

Theo Feinberg: *"cuộc chạy đua tới chủ nghĩa khu vực trượt dần vào chủ nghĩa song phương. Tại Hội nghị thượng đỉnh Miami, ba nước*

NAFTA tuyên bố ý định đàm phán chấp thuận gia nhập của Chile như bước mở đầu hướng tới mở rộng NAFTA thành đàm phán FTAA trên cơ sở toàn Tây bán cầu".²

Bảng 1: Các hiệp định tự do thương mại của Mỹ với Mỹ Latinh

Nước	Ngày ký	Hiệu lực
Mexico	12/1992	1/1994
Chile	6/2003	1/2004
Hiệp định thương mại tự do Hoa Kỳ - Trung Mỹ gồm		
CH Dominica	8/2004	Chưa có hiệu lực
El Salvador	5/2004	12/2004
Honduras	5/2004	3/2005
Guatemala	5/2004	3/2005
Nicaragua	5/2004	10/2005
Costa Rica	5/2004	Chưa có hiệu lực
Peru	4/2006	2009
Colombia	11/2006	Chưa có hiệu lực
Panama	6/2007	Chưa có hiệu lực

Nguồn: SICE www.sice.oas.org/Trade/usa

oASP www.bilaterals.org

Chiến lược của Mỹ trong đàm phán thương mại khu vực mang tính hệ thống xây dựng dần xếp kiểu trục bánh xe và nan hoa theo đó ưu tiên chủ nghĩa song phương thành chiến lược chi phối - một hình thức chính nắm quyền quản trị các chương trình và đảm bảo cơ chế kinh tế khu vực nhất quán với lợi ích và ưu tiên của Mỹ. Các hiệp định thương mại song phương là công cụ quan trọng cho Mỹ tạo ra cách tiếp cận mới quản trị cơ chế kinh tế khu vực phù hợp với ưu tiên và lợi ích của mình. Bản chất của các hiệp định cho thấy sự thoải mái lớn nhất mà quan chức Mỹ có thể tạo ra trong một loạt vấn đề kết hợp với quan hệ thương mại. Nói cách khác, các hiệp

định và chương trình đàm phán song phương được định hướng nhằm tạo ra nguyên tắc ràng buộc trong các lĩnh vực như thương mại trong dịch vụ, sở hữu trí tuệ, thu mua chính phủ,... đổi lấy những nhượng bộ nhất định trong tiếp cận thị trường. Song phương hóa chính sách thương mại của Mỹ với Mỹ Latinh và Caribbean tác động tiêu cực tới hội nhập khu vực.

Không chỉ theo đuổi cách tiếp cận song song, thậm chí có lúc Mỹ từ bỏ, không quan tâm tới khu vực Mỹ Latinh. Nhất là sau những vụ khủng bố ngày 11/9/2001, những mối đe dọa về khủng bố, các hoạt động du kích và các nhóm tội phạm tràn lan làm chệch hướng chương trình nghị sự an ninh của CHS. Mỹ chuyển hướng chú ý sang Trung Đông và từ bỏ can dự vào Tây bán cầu bởi với Mỹ, Mỹ Latinh vẫn ở nguyên đó trong khi tình hình Trung Đông đang trở nên hỗn loạn. Trong ưu tiên chính sách đối ngoại của mình từ năm 2001, Hoa Kỳ hạ thấp tầm quan trọng của những vấn đề liên quan tới Mỹ Latinh và thay vào đó, tập trung vào Trung Đông và thế giới Hồi giáo. Tổng thống G.W. Bush (2001-2008) và Ngoại trưởng C. Rice đề việc hoạch định chính sách đối ngoại với Mỹ Latinh cho những chính khách theo tư tưởng tân bảo thủ như Roger Noriega, Thủ tướng phụ trách các vấn đề châu Mỹ tới tháng 9/2005 và cựu phụ tá Nhà Trắng Otto Reich. Tháng 2/2006,

người ta cho rằng Robert Zoellick đã cảnh báo C. Rice về nguy cơ bỏ quên Mỹ Latinh. Một biểu hiện của sự bỏ quên này là Bộ Tư lệnh phía Nam của Mỹ không còn chịu trách nhiệm hoạt động quân sự của Mỹ ở Trung Mỹ, Caribbean và Nam Mỹ.

Trong khi đó, thái độ của các nước Mỹ Latinh ngược lại. Từ sự thụ động ban đầu, chịu sự chi phối của Mỹ, các nước Mỹ Latinh dần dần chuyển sang can dự với Mỹ thông qua chính những thể chế do Mỹ lập ra, như OAS, TIAR, JID, CICAD,... và thậm chí còn tích cực chủ động cải tổ hệ thống cho phù hợp với mục tiêu lý tưởng của mình.

Hiện có một số dấu hiệu cho thấy, các nước Mỹ Latinh và Caribbean đang chống lại sự chi phối của Mỹ trong OAS. Chẳng hạn việc hầu hết các nước Mỹ Latinh cho rằng, việc loại Cuba ra khỏi OAS là một quyết định lỗi thời và ủng hộ Cuba được tái kết nạp vào tổ chức này, để sửa chữa sai lầm lịch sử. Hay trong sự kiện bầu cử Tổng Thư ký OAS gần đây (năm 2005), ông José Miguel Insulza, Bộ trưởng Nội vụ của Chile đã được tổ chức OAS bầu vào chức vụ Tổng Thư ký trong khi ứng cử viên do Mỹ ủng hộ ông Luis Ernesto Derbez, Bộ trưởng Ngoại giao của Mexico, một đồng minh thân thiết, không trúng cử. Từ ngày thành lập, Hoa Kỳ chưa bao giờ giữ chức vụ Tổng thư ký nhưng hầu như Tổng thư ký là người do Hoa Kỳ chọn lựa, nên cuộc bầu chọn lần này là dấu

hiệu tổ chức OAS muốn đi một con đường độc lập hơn không nhất thiết phù hợp với quyền lợi chiến lược tại Tây bán cầu của Hoa Kỳ.

Bên cạnh sự can dự tích cực trong chủ nghĩa liên Mỹ, các nước Mỹ Latinh còn đi theo con đường riêng của mình theo tinh thần của chủ nghĩa Bolivar - để xây dựng một hệ thống quản trị phù hợp với mong muốn và lợi ích chính đáng của mình.

Tóm lại, bất kỳ một thảo luận chính sách nào ở Mỹ Latinh đều cần bắt đầu từ những hiểu biết về tầm quan trọng bao trùm của Hoa Kỳ. Nhìn vào những liên kết chính trị tại khu vực Mỹ Latinh chúng ta có thể nhận thấy một trong những đặc điểm nổi bật nhất của nó là sự tồn tại đồng thời của hai hệ thống liên kết chính trị: một hệ thống do Mỹ khởi xướng, thúc đẩy và chi phối, và một hệ thống do các nước Mỹ Latinh hợp tác, liên kết để phát triển. Các mối liên kết chính trị tại Mỹ Latinh luôn chịu ảnh hưởng lớn từ cái ô chi phối của Hoa Kỳ ■

Chú thích:

- 1) Schaeffer, Jenna and Sanchez, Alex, 2007. COHA Backgrounder on U.S.-Paraguay Relations: Why Paraguay Matters. COHA Available from: <http://www.coha.org/coha-backgrounder-on-us-paraguay-relations-why-paraguay-matters/> Last accessed 1 August 2010.
- 2) Feinberg, R (2003) The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements Blackwell Publishing, Ltd, Oxford, p1021.